

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/74039>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

## Welkom in het Nederlandse onderwijs

Miek Laemers\*

Tijdens de Kinderboekenweek, op 8 oktober 2007, nam staatssecretaris Nebahat Albayrak het eerste exemplaar van 'Verstopt!' in ontvangst in een schoolklas in Amsterdam. Daarna volgde een discussie met de schoolkinderen over het asielbeleid. 'Verstopt!' is een boekje geschreven door Netty van Kaathoven en is bestemd voor kinderen vanaf negen jaar. Het boekje gaat over een uitgewezen, ondergedoken Irakees meisje Ranya dat door haar schoolvrienden op de been wordt gehouden. Haar verblijfplaats moet geheim worden gehouden tot de vader van een van de kinderen, een advocaat, geregeld heeft dat ze een nieuw asielverzoek mag doen.<sup>1</sup>

Het kan geen toeval wezen dat de man die Ranya en haar moeder hielp om zich tijdelijk te verstoppert, Kees heet. Het lijkt wél een gelukkig toeval dat het verhaal een voorlopig *happy end* heeft en dat Ranya weer naar school kan, waar ze heel erg welkom is. Hoe welkom zijn kinderen zonder verblijfstitel en in het bijzonder 'illegale' kinderen in Nederlandse scholen?<sup>2</sup>

### Recht op onderwijs

Het recht op onderwijs staat niet in de Nederlandse Grondwet, maar is wel geformuleerd in enkele internationale verdragen waarbij Nederland partij is, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten.<sup>3</sup> Het recht op onderwijs impliceert zowel de verplichting van de Nederlandse overheid om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs als de toegankelijkheid van dat onderwijs. De toegankelijkheid van het onderwijs kan alleen gerealiseerd worden wanneer er geen sprake is van discriminatie van leerlingen en wanneer fysieke en economische belemmeringen voor schoolbezoek ontbreken. Zorgen de Nederlandse overheid en de Nederlandse schoolbesturen inderdaad voor de

---

\* Senior onderzoeker aan het Instituut voor Rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

1 N. van Kaathoven, *Verstopt!*, Uitgeverij De Inktvis 2007.

2 Een van de eerste onderwijsrechtelijke publicaties over dit onderwerp is het heldere artikel van Th. Storimans, 'Onderwijs aan kinderen van asielzoekers', in het *Jaarboek onderwijsrecht 1991*, Special van het *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht* 1991, p. 59-65. Zie in die Special ook: F. Coomans, 'Grondrechtenverdragen en het recht op onderwijs', p. 6-10.

3 Veelal wordt verwezen naar artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM, waarin is vastgelegd dat 'niemand het recht op onderwijs zal worden ontnomen'. In het Kinderrechtenverdrag hebben de verdragsluitende staten zich ertoe verbonden lager onderwijs verplicht te stellen. Dit VN-verdrag inzake de rechten van het kind, bevat een non-discriminatieclausule (art. 2), op grond waarvan ondermeer discriminatie op grond van ras, nationale of etnische afkomst niet is toegelaten. Artikel 13 IVESCR legt aan de overheid een zorgplicht op, maar aan dit artikel kan niet onverkort een recht op toegang tot het onderwijs ontleend worden.

condities met betrekking tot de toegankelijkheid van het onderwijs voor illegale leerlingen? Voor een antwoord op die vraag is een nadere beschouwing van de op 1 juli 1998 in werking getreden zogenoemde Koppelingswet van belang.<sup>4</sup>

### Koppelingswet

Als gevolg van deze wet bepaalt (nu) artikel 10, lid 1 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak kan maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Op basis van artikel 10, lid 2 Vw 2000 geldt echter een uitzondering voor het onderwijs.<sup>5</sup> In de Wet op het primair onderwijs (WPO) is dat expliciet terug te vinden, waar artikel 40, lid 1 WPO bepaalt: 'De beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen berust bij het bevoegd gezag. De toelating tot de school is niet afhankelijk van het houden van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000'. In het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs beheersen respectievelijk artikel 40, lid 2 van de Wet op de Expertisecentra (WEC) en artikel 27, lid 1a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) het recht op toelating van illegale jongeren. Er is een duidelijk verschil tussen artikel 40, lid 1, WPO aan de ene kant en artikel 40, lid 1 WEC, resp. artikel 27, lid 1a WVO aan de andere kant. De WPO verbiedt expliciet de toelating afhankelijk te stellen van rechtmatig verblijf en de WEC, respectievelijk de WVO staan impliciet toe dat scholen illegalen, jonger dan 18 jaar, toelaten en ze staan expliciet toe dat scholen illegalen ouder dan 18 jaar hun opleiding laten afmaken. Volgens de WEC en de WVO zou het bevoegd gezag dus niet de bekostigingsvoorwaarden overtreden als ze een illegale leerling weigeren en volgens de WPO is dat wel het geval. Bovendien bepalen artikel 40, lid 7 WEC en artikel 27, lid 1b WVO dat, indien na de toelating tot de school blijkt dat deze op welke grond dan ook niet in overeenstemming met artikel 40, lid 2 WEC respectievelijk artikel 27, lid 1a WVO heeft plaatsgevonden, de leerling onmiddellijk wordt verwijderd.

Het verblijfsrecht hoeft in het geval van onderwijs aan jongeren onder de 18 jaar niet gecontroleerd te worden om vast te kunnen stellen of de voorziening kan worden verstrekt.<sup>6</sup> De beslissing om deze voorzieningen te verstrekken, wordt genomen door

4 Wet van 26 maart 1998, *Stb.* 1998, 203, tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Zie voor een uitvoerige beschrijving de Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 1994-1995, 24 233.

5 Artikel 10, lid 2 Vw 2000 luidt: 'Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling'.

6 M. Pluymen stelt desgevraagd dat zij in haar (in 2008 in boekvorm te verschijnen) promotie-onderzoek naar uitsluiting van vreemdelingen van voorzieningen, vond dat controle van de verblijfstitel in de praktijk nu juist wel lijkt te gebeuren, omdat scholen voorzien dat onderwijs aan illegale kinderen (financiële) problemen met zich meebrengt. De verblijfsrechtelijke status vormt wel degelijk een barrière in de toegang tot het onderwijs. Scholen zijn geneigd kinderen door te sturen naar scholen die vanwege een prismaklas of een ISK veel te maken hebben met vreemdelingen. Th. Storimans wijst desgevraagd op het Besluit onderwijs aan vreemdelingen (*Stb.* 2003, →

de verantwoordelijke instantie i.c. het schoolbestuur. Het verbod om de toelating afhankelijk te stellen van rechtmatig verblijf in het basisonderwijs en de mogelijkheid om illegale leerlingen toe te laten in het (voortgezet) speciaal onderwijs en in het voortgezet onderwijs impliceren dat scholen ook bekostiging voor deze leerlingen ontvangen. Om in aanmerking te komen voor extra bekostiging is wel nodig dat scholen over informatie over de leerling (en diens ouders) beschikken. Bijvoorbeeld in het basisonderwijs geldt sinds 1 augustus 2006 een nieuwe ‘gewichtregeling’ voor leerlingen. Deze regeling bekostigt basisscholen op basis van de daadwerkelijke achterstand van een leerling en niet meer op basis van etnische achtergrond, zoals daarvoor het geval was. Thans vragen basisscholen ouders bij de inschrijving van hun kind(eren), of bij het opvragen van het sofinummer om informatie over hun opleiding. Ouders zijn niet verplicht bij inschrijving hun opleidingsniveau op te geven. Als zij dit niet willen, bijvoorbeeld omdat ouders bevreesd zijn dat via de weg van de gewichtenregeling informatie over hun verblijfsstatus bekend wordt, heeft dit voor de school tot gevolg dat de leerling slechts voor 1,0 meetelt. De nieuwe regeling ziet er als volgt uit: kinderen van ouders met maximaal lager beroepsonderwijs/voorbereidend beroepsonderwijs krijgen een extra gewicht van 0,3. Kinderen van wie één ouder maximaal basisonderwijs en de andere ouder maximaal lbo/vbo heeft krijgen een extra gewicht van 1,2. De reguliere bekostiging gaat er van uit dat een leerling voor 1,0 telt. Zodra er een bepaald gewicht aan een leerling ‘hangt’, betekent dit dat een leerling in de bekostiging meetelt voor 1,3 of 2,2. De scholen ontvangen dit extra geld in de vorm van extra personeelsformatie.

### Leerplicht

Naast het recht om onderwijs te ontvangen is er de plicht om onderwijs te volgen. In Nederland geldt voor alle jongeren in de leeftijd van 5 tot 16 jaar leerplicht en daarna zijn jongeren gedeeltelijk leerplichtig tot de leeftijd van 18 jaar. Met ingang van augustus 2007 is de gedeeltelijke leerplicht vervangen door een kwalificatieplicht, die geldt voor alle jongeren tot 18 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald. Kinderen mogen al vanaf de leeftijd van 4 jaar naar school.

De leerplicht geldt niet alleen voor jongeren die de Nederlandse nationaliteit bezitten, maar ook voor vreemdelingen ongeacht de vraag of ze legaal of illegaal in Nederland zijn.<sup>7</sup>

---

307) op grond waarvan gemeenten een specifieke uitkering kunnen krijgen voor de eerste opvang van vreemdelingen. Dit besluit hanteert als definitie van ‘vreemdeling’, de leerling die door de minister van Justitie in het bezit is gesteld van een document of schriftelijke verklaring als bedoeld in de Vw 2000; dus uitdrukkelijk geen illegalen. Voor die leerlingen krijgt de gemeente – en in het verlengde daarvan de school – dus geen extra middelen voor eerste opvang. Ook dat is een financiële drempel voor vo-scholen om illegalen toe te laten; niet voor po-scholen, want die moeten toelaten.

7 De internationale verdragen zeggen dit niet expliciet. Ze gebruiken in relatie tot het recht op onderwijs weliswaar termen als ‘eenieder’, ‘alle’, ‘niemand’ etc., maar laten voor het overige aan Staten de vrijheid de leerplicht naar eigen goeddunken in te richten. Zelfs het Unesco-verdrag dat zich expliciet richt op discriminatie in het onderwijs, gebruikt in dit verband de formulering ‘foreign nationals resident within their territory’ wat ruimte openlaat tot uitsluiting van illegale ‘non-residents’ of staatlozen.

Indien zij aan de leeftijdscriteria voldoen hebben alle jongeren niet alleen het recht maar ook de plicht onderwijs te volgen. Het ontbreken van nationaliteits- en identiteitspapieren mag dus geen reden zijn een leerplichtige uit te sluiten van onderwijs. Anderzijds is het onmogelijk voor leerplichtambtenaren om ten aanzien van kinderen die niet zijn opgenomen in het – op het gemeentelijke bevolkingsregister gebaseerde – leerplichtregister de Leerplichtwet 1969 te handhaven.

Op basis van de verdragen mogen illegale kinderen naar school, op grond van de Leerplichtwet 1969 moeten ze dat zelfs. Tegelijkertijd vormen deze leerlingen een kwetsbare groep. Illegale leerlingen zijn immers niet beschermd tegenover derden die informatie over hen aan autoriteiten zouden kunnen doorspelen.<sup>8</sup> Ook (het bestuur van) de school zou dat gewild of ongewild kunnen doen. In de Vreemdelingenwet is namelijk een bepaling opgenomen die inhoudt dat het bevoegd gezag van uit de openbare kas bekostigde scholen verplicht kan worden – desgevraagd – gegevens over leerlingen te verstrekken (art. 107, lid 2 Vw 2000). Het is de vraag hoe ver deze verplichting voor schoolbesturen reikt.

### Niet-leerplichtige illegalen

Zijn er voor leerplichtige illegale kinderen geen directe gevolgen van de afwezigheid van verblijfsrecht voor de uitoefening van hun recht op onderwijs, voor de niet-leerplichtige ‘illegalen’ vormen internationale verplichtingen geen belemmering voor maatregelen om hen de toegang tot het onderwijs te ontfangen. Dit geldt te meer indien zulke maatregelen objectief en rechtvaardig zijn en deze ingebed zijn in een groter kader van wettelijke maatregelen. In de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel Koppelingswet werd dan ook gesteld dat ‘illegalen’ die niet leerplichtig zijn niet als leerlingen tot een uit de openbare kas bekostigde school mogen worden toegelaten dan wel onmiddellijk van zo’n school moeten worden verwijderd.<sup>9</sup> Deze koppelbepalingen voeren ook verplichtingen in voor scholen waarvan het bestuur niet een bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat de school een bijzondere school is. Om ook besturen van bijzondere scholen te kunnen laten voldoen aan hun wettelijke koppelingsverplichtingen op basis van artikel 8b van de Vreemdelingenwet (oud; thans art. 10 Vw 2000), meende de wetgever dat bij deze schoolbesturen behoefte zou bestaan aan dezelfde bevoegdheden om informatie omtrent de verblijfspositie op te vragen betreffende degenen die zich aanmelden om te worden ingeschreven als onderwijsgerechtigden. Daarom werd voorgesteld om, in het kader van het algemene informatieartikel 48 van de Vreemdelingenwet (oud; thans art. 107 Vw 2000), een vijfde lid in te laten waarin deze instellingsbesturen in deze dezelfde bevoegdheden krijgen als de bestuursorganen in de zin van de Awb.<sup>10</sup> De betreffende passage in de MvT roept de suggestie op van een zekere opsporingstaak voor schoolbesturen om te bereiken dat ze illegale niet-leerplichtige kinderen niet toelaten c.q. verwijderen uit het onderwijs.

8 Vgl. de oratie van P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003. Zoontjens pleit ervoor de school een vrijplaats te laten zijn voor illegale kinderen.

9 *Kamerstukken II 1994-1995*, 24233, nr. 3.

10 *Kamerstukken II 1994-1995*, 24 233, nr. 3, p. 33-35.

De MvT stelt dat het in de rede ligt dat onderwijsinstellingen aan hun verplichting tot controle van de verblijfspositie in eerste instantie voldoen door bij de inschrijving van een (niet-leerplichtige) vreemdeling het document te laten overleggen waarover een vreemdeling ingevolge artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Mocht er twijfel bestaan over de juiste verblijfsrechtelijke status, dan kunnen de gegevens van betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie worden opgevraagd. Wordt een vreemdeling toegelaten tot de school of instelling, dan kan de school in zijn administratie gegevens over de verblijfsrechtelijke status van betrokkene bijhouden. En voorts:

‘Voorstelbaar is dat een school periodiek nagaat of de toegelaten vreemdelingen nog voldoen aan de door de wet gestelde voorwaarden. Ook denkbaar is dat in de administratie aantekening gehouden wordt van tijdstippen waarop ten aanzien van een vreemdeling een controle uitgevoerd moet worden, bijvoorbeeld op het moment dat hij niet meer leerplichtig is, bij het begin van het schooljaar of op het moment dat de verblijfsvergunning verloopt.’

De MvT bij het wetsvoorstel Koppelingswet gaat ook in op de gevolgen van de wetbepalingen in een ‘zeer beperkt aantal gevallen’, waarbij niet-leerplichtige leerlingen die niet meer aan de wettelijke vereisten voldoen, verwijderd moeten worden. Hoewel een dergelijke verwijdering door de leerling en de school als pijnlijk zal worden ervaren, ‘moet ook in dit geval echter het individuele belang het afleggen tegen het algemene belang, dat met deze wetwijziging wordt gediend.’ Het algemene belang is het geheel ontmoedigen van het verblijf van illegale vreemdelingen in Nederland. Ter verzachting van dit standpunt beveelt de MvT aan daarbij in ogenschouw te nemen dat de uitsluiting zich enkel richt op echte illegalen, die niet-leerplichtig zijn, en dat iedere vreemdeling, die één van de in de Vreemdelingenwet genoemde verblijfstitels heeft, de mogelijkheid heeft in ons land onderwijs te ontvangen. Het wordt verder aan het beleid van de scholen overgelaten om te bepalen op welke wijze zij gestalte geven aan de hun opgelegde verplichting. De opgelegde verplichting van een bevoegd gezag moet niet gezien worden in het verlengde van de taak van de politie als wetshandhaver, aldus de MvT.

Dat scholen aldus de verblijfstitels van leerlingen zouden moeten gaan controleren stuitte echter bij enkele Kamerfracties op verzet.<sup>11</sup> De strengheid die nog sprak uit de MvT is verzacht doordat er uiteindelijk voor is gekozen niet de – in de praktijk niet zo gemakkelijk te hanteren – grens van het einde van de leerplicht te hanteren maar de ‘heldere grens’ van achttien jaar bij het begin van de opleiding.<sup>12</sup> Dit criterium wordt over de gehele linie van de onderwijswetgeving gehanteerd. Scholen en instellingen hoeven dan maar één keer te controleren, aldus de toenmalige staatssecretaris van Justitie Schmitz. Bovendien werd een wijziging aangebracht die het mogelijk maakt voor kinderen van illegale ouders om een opleiding af te maken waaraan zij voor hun 18de zijn begonnen.

11 *Kamerstukken II* 1995–1996, 24233, nr. 4.

12 *Kamerstukken II* 1996–1997, 24233, nr. 16, p. 6.

Zodoende verdween de noodzaak voor de school om de gegevens bij te houden en periodiek te controleren teneinde illegale leerlingen na hun 18de van de opleiding te verwijderen. Wel is het ook thans nog zo dat het kind niet van opleiding mag veranderen, ook niet binnen dezelfde school. Dan gelden opnieuw de voorwaarden voor inschrijving en dus, na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, het hebben van rechtmatig verblijf.

Er wordt thans dus van uitgegaan dat scholen geen illegale leerlingen van ouder dan 18 jaar inschrijven, ook niet als deze niet worden meegeteld bij de bekostiging. Mocht toch nog geconstateerd worden dat een school deze vreemdelingen toelaat of niet verwijdt, dan heeft de minister de bevoegdheid over te gaan tot gehele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding (zoals bedoeld in bijvoorbeeld artikel 104 WVO). Daarbij wordt wel wat speelruimte gelaten doordat er bij de beoordeling van het geval rekening gehouden wordt met de gegeven, specifieke omstandigheden.

### **Persoonsgebonden nummer**

Een belangrijke factor in het geheel van informatieverstrekking over leerlingen in het Nederlandse onderwijs vormt het persoonsgebonden nummer in het onderwijs.<sup>13</sup> Met de Wet Onderwijsnummer krijgt iedere leerling die bekostigd onderwijs volgt een persoonsgebonden nummer. Voor rechtmatig in Nederland verblijvende jongeren fungeert het sofinummer als zodanig, alleen wanneer er geen sofinummer beschikbaar is, zoals bij illegaal in Nederland verblijvende jongeren, wordt er – als de uitwisseling met de IB-Groep op gang is gekomen – een onderwijsnummer toegekend.<sup>14</sup> Bij de uitwisseling van gegevens geldt dit nummer dan als referentie voor de betreffende leerling. Het is wél zo, dat de gegevensset die de school moet aanleveren om de leerling te identificeren behoorlijk uitgebreid is. De school moet in ieder geval de volgende gegevens zo zorgvuldig mogelijk registreren: leerlingnummer (het nummer uit het leerling-administratiesysteem), geboortedatum, geslacht, postcode, land, achternaam, alle voornamen, straatnaam, huisnummer en plaatsnaam. Deze uitgebreide gegevensset helpt de IB-Groep bij de identificatie van de leerling. Het persoonsgebonden nummer is ingevoerd in het voortgezet onderwijs en in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De invoering in het primair onderwijs moet in 2009 zijn afgerond.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Koppelingswet is het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel over het gebruik van persoonsgebonden nummers in het onderwijs door woordvoerders van CDA, PvdA en D66 al naar voren gebracht. Het gebruik van sofi- en onderwijsnummers zou de opsporing van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen vergemakkelijken of zou de schijn wekken van een legitimering van de onvolledige verblijfstitel. Hierop kwam het antwoord van staatsse-

13 De inwerkingtreding van de 'Wijzigingswet van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs' (Wet Onderwijsnummer) geschiedt op een bij Koninklijk Besluit vast te stellen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Zie over het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen voor illegale leerlingen: M.H. Pluymen, 'Wetsvoorstel persoonsgebonden nummers in het onderwijs', *School en Wet* 2001, p. 16-19.

14 Sinds de wet van 21-7-2007 (*Stb.* 288; i.w.tr. 26-11-2007) heet het sofinummer officieel 'burger-servicenummer'.

cretaris van Justitie Schmitz dat het niet de bedoeling was dat het sofinummer en het onderwijsnummer door een school of instelling zouden worden doorgegeven aan de Vreemdelingendienst. En voorts dat het conceptwetsvoorstel over het gebruik van persoonsgebonden nummers in het onderwijs dan ook een bepaling zou bevatten die een dergelijke doorgifte verbod.<sup>15</sup> Sedert 21 december 2007 bepaalt artikel 178a, lid 9 WPO: ‘Het bevoegd gezag verstrekt geen persoonsgebonden nummer van een leerling ter uitvoering van artikel 107, tweede en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet.’

Het verbod tot doorgifte aan de Vreemdelingendienst schermde één mogelijkheid tot opsporing van illegale leerlingen af, maar daarmee waren de toegang tot en het gebruik van informatie uit het gegevensbestand van de IB-Groep zelf nog niet afgeschermd.<sup>16</sup>

Het ministerie van OCW formuleert in zijn publieksvoorlichting de rechten en plichten van illegale jongeren zonder reserve. De betreffende publicatie op internet vermeldt dat elk leerplichtig kind recht heeft op onderwijs, hetgeen ook geldt voor asielzoekers en kinderen die illegaal in Nederland verblijven. ‘Want de leerplicht geldt voor alle kinderen die in Nederland wonen of er langdurig verblijven, ongeacht nationaliteit, religie of verblijfsstatus.’<sup>17</sup> Scholen bepalen zelf hoe zij het onderwijs aan leerlingen willen inrichten. Gemeenten en scholen zijn niet verplicht te vragen naar de verblijfsstatus of het land van herkomst van een leerling.<sup>18</sup> De schooladministratie is weliswaar sinds 1 februari 2006 verplicht het onderwijsnummer bij de naam- en adresgegevens van de leerling te voegen en door te geven aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), die de gegevens opslaat in het Basisregister Onderwijsnummer (BRON), maar – zo vermeldt de website expliciet – het onderwijsnummer mag niet worden gebruikt voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet.<sup>19</sup>

Op de geregistreerde gegevens in het Basisregister is de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) van toepassing. Dit betekent dat de daarin opgenomen gegevens alleen gebruikt mogen worden voor het – in de Wet Onderwijsnummer genoemde – doel waarvoor ze zijn geregistreerd. In dit geval gaat het om zaken als de administratie van de school en de mogelijkheid de onderwijsloopbaan te kunnen volgen. De gegevens mogen volgens de WBP niet gebruikt worden voor commerciële doeleinden. De

15 *Kamerstukken II* 1996–1997, 24233, nr. 16, p. 5 en 6.

16 Pluymen (a.w. 2001, p. 17) stelt dat de angst voor onjuist gebruik van gegevens niet is weggenomen door het uitsluiten van schoolbesturen van de verplichting tot gegevensverstrekking op grond van het toenmalige artikel 48, lid 2 Vw (oud; thans: art. 107, lid 2 Vw 2000) in het wetsvoorstel. Zij schrijft: ‘Registratie van leerlingen die niet over een sofinummer beschikken vindt plaats op grond van onderwijsnummers, welke stevast met het nummer 9 beginnen. Dit in tegenstelling tot de sofinummers die per definitie niet met het beginnummer 9 worden geregistreerd. Op deze manier wordt in een oogopslag duidelijk welke kinderen geen sofinummer maar een onderwijsnummer hebben ontvangen en dus mogelijk niet over een geldige verblijfsstatus beschikken.’ Naar aanleiding van Pluymens constatering en de daarop volgende Kamervragen over de kwestie is de praktijk om een 9 als begincijfer te hanteren verlaten en kon de minister vervolgens stellen dat het vervangende onderwijsnummer ‘op het eerste oog niet van een sofinummer is te onderscheiden’ (zie volgende paragraaf).

17 [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl), bericht van de Directie Primair Onderwijs d.d. 14-11-2007, geraadpleegd februari 2008.

18 Behalve als men aanspraak wil maken op een uitkering voor eerste opvang (zie noot 6).

19 Zo staat het op de website, maar officieel is het onderwijsnummer nog niet van kracht voor het po en (v)so.



gegevens worden anoniem gemaakt voor verder gebruik, zoals voor beleidsvoorbereiding door de minister van OCW. Ook dit gebruik is vastgelegd in de Wet Onderwijsnummer, aldus de voorlichtingstekst van het ministerie.

### Beëindiging illegaal verblijf

De overheid heeft het recht om – met toepassing van de wetgeving met betrekking tot de toegang en het verblijf – een illegaal verblijf te beëindigen. In de jurisprudentie is bevestigd dat het recht op onderwijs en het de facto volgen van onderwijs niet aan de overheid tegengeworpen kunnen worden als argument om de vreemdelingenwetgeving *niet* toe te passen. In België moet bij de inschrijving de illegaal verblijvende leerling er zelfs op gewezen worden dat inschrijving geen argument pro regularisatie van zijn status is.<sup>20</sup>

Op 26 november 2002 werd een rapport van Defence for Children, getiteld ‘Tussen recht en realiteit’, aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>21</sup> Naar aanleiding van de beleidsreactie daarop, stelden de leden van de fracties van het CDA en de PvdA door middel van een schriftelijk verslag d.d. 15 januari 2003 een aantal vragen over de relatie tussen het recht op onderwijs en het vreemdelingenbeleid aan de toenmalige onderwijsminister Van der Hoeven.<sup>22</sup> De leden van de PvdA vroegen wat de betekenis is van de bewering dat het onderwijsbeleid volgend is aan het vreemdelingenbeleid in het algemeen. Zij vroegen zich af of deze bewering enigerlei beperking oplegt aan de gelding van de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen. In reactie daarop meldde de minister dat op grond van het vreemdelingenbeleid wordt getoetst of iemand rechtmatig in Nederland verblijft. Dat is het leidende principe. Of iemand recht heeft op of gebruik mag maken van collectieve voorzieningen is hiervan afgeleid. Een uitzondering hierop vormt het leerplichtige onderwijs. De minister benadrukte in haar brief nogmaals dat dit betekent dat illegale leerlingen in de leerplichtige leeftijd recht hebben op onderwijs. Dat het onderwijsbeleid volgend is aan het vreemdelingenbeleid wil dus zeggen dat binnen de onderwijswet- en regelgeving, voor zover dat van toepassing is, wordt aangesloten op het vreemdelingenbeleid in zijn algemeenheid. Zo hanteert het onderwijsbeleid definities uit de Vreemdelingenwet 2000 om de doelgroep te bepalen. Dit legt geen enkele beperking op aan de gelding van internationale verdragsrechtelijke verplichtingen: die zijn op het onderwijsbeleid en het vreemdelingenbeleid onverkort van toepassing en worden dan ook onverkort in acht genomen. Vervolgens vroegen de leden van het CDA wanneer de Tweede Kamer zou worden geïnformeerd over de gevolgen van het invoeren van de Wet op het Onderwijsnummer voor illegale leerlingen. Men wilde weten of de minister het gevaar onderkende dat ouders die illegaal in Nederland verblijven hun kinderen niet naar school laten gaan. De minister reageerde hierop door te melden dat bij de behandeling van de Wet Onderwijsnum-

20 J. de Groof & F. Ormelis, ‘Recht op onderwijs ook voor ‘illegalen’’, *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid* (TORB) 1999–2000, nr. 5, p. 333–334.

21 S. Bommeljé & K.C. Braat, *Tussen recht en realiteit. Een oriënterende studie naar ‘illegale’ kinderen in het Nederlandse onderwijs*, Een onderzoek van Defence for children i.s.m. de Stichting Cordaid, Amsterdam/Den Haag 2002.

22 *Kamerstukken II* 2002–2003, 25 828 en 19 637, nr. 21.

mer al met de Kamer was besproken dat de invoering geen gevolgen zou hebben voor de illegale leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Voor leerlingen die geen sofinummer kunnen overleggen wordt door de IB-Groep een onderwijsnummer verstrekt dat 'op het eerste oog niet van een sofinummer is te onderscheiden'. 'Er is dan ook geen reden voor illegaal in Nederland verblijvende ouders hun kinderen niet naar school te laten gaan', aldus de minister.<sup>23</sup>

Ondanks de geruststellende woorden van de minister bleven er kritische vragen gesteld worden over wat de overheid beoogt met het onderwijsnummer. Volgens het ministerie van OCW vereenvoudigt de Wet Onderwijsnummer de administraties op scholen en stelt het direct betrokkenen in staat om leerlingen in het voortgezet onderwijs tijdens hun schoolperiode beter te kunnen volgen en begeleiden. Gaat het echt alleen om het volgen van leerlingen of toch om het opsporen van illegalen? Werd hiervoor al melding gemaakt van de kritische houding van verschillende fractiemedewerkers, ook buiten het parlement werden openlijk vraagtekens geplaatst.<sup>24</sup> Kraaijer stelt dat naast de IB-groep enkele instanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten, het onderwijsnummer mogen opvragen. Zij mogen echter de gegevens alleen ontvangen, wanneer daarin geen identificerende gegevens meer zijn vermeld die in verband kunnen worden gebracht met een individuele leerling of student. Hij stelt dat deze werkwijze mogelijk geen directe gevolgen heeft, maar dat het toch in een dergelijk geval voor de overheid duidelijk is in welke gevallen het gaat om een illegaal in ons land verblijvend kind. En wat, zo vraagt hij zich af, gaat de overheid dan met die verkregen informatie doen? Wie garandeert dat er geen contact wordt opgenomen met de lokale vreemdelingenpolitie of met de Immigratie- en Naturalisatiedienst?

Een waakzame houding ten opzichte van eventueel toekomstig verkeerd gebruik lijkt geboden.

### **Vrije en onbekommerde uitoefening van het recht op onderwijs?**

Nu het recht op onderwijs er is voor illegale jongeren, er een leerplicht voor hen geldt en er van onderwijsnummers geen gebruik mag worden gemaakt om illegale leerlingen op te sporen, kan het recht op onderwijs nu ook vrij en onbekommerd worden uitgeoefend? In theorie wel, maar voor een door de praktijk geschraagd antwoord, baseer ik me graag op bevindingen van empirici en praktijkdeskundigen zoals bijvoorbeeld werkzaam bij de kinderrechtenorganisatie Defence for Children International. Carla van Os, orthopedagoog en jurist bij deze organisatie, stelt dat recht en plicht ten spijt, de realiteit van de dag een leerkracht soms voor hoofdbrekens zet om het onderwijs voor een 'illegale' leerling te realiseren.<sup>25</sup> Zij schrijft dat, hoe sterk dit recht ook mag zijn, het voor een kind zonder papieren niet altijd even gemakkelijk is om het recht te

23 *Kamerstukken II* 2002–2003, 25 828 en 19 637, nr. 21, p. 4. Het is de vraag of met de bewering dat het verstrekte onderwijsnummer 'op het eerste oog niet van een sofinummer is te onderscheiden' het bezwaar van Pluymen over de herkenbaarheid van onderwijsnummer voldoende is weerlegd.

24 Bijvoorbeeld: publicatie van Paul Kraaijer op Internet (<http://kraaijer-schrijft.blogspot.com>) d.d. 04-04-2003, Ravage nr. 5.

25 Carla van Os, 'Illegale kinderen mogen, moeten en willen naar school', *LOWANieuws*, nr. 4, jrg. 10, december 2006, p. 13/23.

effectueren. Waar moet je naar school als je ouders, uitgeprocedeerd, op straat zijn gezet? Hoe moet je naar school als je maanden opgesloten bent in een uitzetcentrum? Hoe kun je je concentreren als het leven thuis dag in dag uit bepaald wordt door de angst opgehaald te worden door de vreemdelingenpolitie?<sup>26</sup> Hoe kun je aan je klasgenoten uitleggen dat je niet mee kunt doen aan allerlei gezellige uitjes omdat je ouders geen cent te makken hebben?

Overigens is Van Os mild in haar oordeel over het onderwijsnummer voor asielzoekerskinderen en 'illegale' kinderen:

'dit onderwijsnummer mag onder geen beding gebruikt worden bij de toepassing van de Vreemdelingenwet, dus er worden geen 'illegale' kinderen mee opgespoord. Met dit onderwijsnummer heeft de school, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs, recht op de reguliere vaste vergoeding per leerling.'

Ze draagt ook een oplossing aan voor het probleem van stages, dat zich voordoet omdat leerlingen zonder sofinummer geen arbeidscontract kunnen tekenen. Voor sommige scholen is dat reden om de leerling toegang tot het onderwijs te weigeren omdat ze denken dat niet aan de stageverplichting voldaan kan worden. Er zijn echter ook scholen die met enige creativiteit hier een mouw aan weten te passen. Basisbeginsel daarbij is dat een stage 'onderwijs' is en geen 'werk'. De school zal dit duidelijk moeten uitdragen en niet alle stageverleners verwachten een uitgebreid exposé over de verblijfsrechten van hun stagiaires. Mocht het toch onmogelijk blijken een werkgever bereid te vinden de 'illegale' scholier een stage te verschaffen, dan kan er vaak nog binnen de school een oplossing gevonden worden.

Het aantal 'illegale' leerlingen dat in Nederland onderwijs volgt, wordt door de auteurs van 'Tussen recht en realiteit' geschat op tussen de 10.000 en 20.000 kinderen. Zij schrijven dat het onderwijs voor deze groep kinderen heel belangrijk is voor hun persoonlijke ontwikkeling, niet alleen cognitief, maar ook sociaal-emotioneel. Onderwijs normaliseert hun leven en geeft het structuur. Onderwijs is niet alleen heel belangrijk voor de vorming van kinderen maar ook voor de samenleving (sociale veiligheid, geen drop-outs, niet op straat rondhangen). Er is echter voor 'illegale' kinderen in Nederland een aantal knelpunten, dat een volledige realisatie van hun recht op onderwijs in de weg staat.<sup>27</sup> Bommeljé en Braat noemen allereerst een financieel knelpunt omdat 'illegale' kinderen in de praktijk geen recht hebben op tegemoetkomingen in of vrijstelling van de studiekosten door de centrale overheid, welke voor andere kinderen in Nederland wel mogelijk zijn. Ook kunnen 'illegale' kinderen geen beroep doen op gemeentelijke voorzieningen, waar andere kinderen in Nederland wel terecht kunnen (bijvoorbeeld bij gemeentelijke armoedefondsen). Dat betekent dat 'illegale' kinderen in Nederland weliswaar recht hebben op onderwijs en leerplichtig zijn, maar dat aan hen

26 Ook in C. Morelli & K. Braat, *Kinderen zonder Status; Een oriënterende studie naar de leefsituatie van 'illegale kinderen' in Nederland*, Amsterdam: Defence for Children International, 1999, p. 59, stellen de auteurs dat de angst bij sommige ouders dat men via de schoolregistratie door de vreemdelingenpolitie ontdekt en het land uitgezet wordt zo groot zijn dat ze beslissen hun kind niet op school aan te melden.

27 Bommeljé & Braat, *a.w.*, 2002.

niet dezelfde middelen ter beschikking gesteld worden om dit recht te kunnen verwezenlijken c.q. om aan hun plicht te kunnen voldoen. De auteurs signaleren problemen in met name het voortgezet onderwijs, 'waar de schoolkosten relatief hoog zijn en er vanaf 16 jaar een verplichting bestaat tot het betalen van lesgeld'. Dit knelpunt is recent iets verminderd door de afschaffing van de lesgeldverplichting.<sup>28</sup> De realisering van het eind 2007 gedane kabinetsvoorstel om schoolboeken gratis te maken voor leerlingen heeft evenzeer een gunstig effect. Ze noemen voorts als knelpunt het restrictieve vreemdelingenbeleid, dat ervoor zorgt dat (uitgeprocedeerde) asielzoekers op straat komen te staan, hetgeen regelmatig schoolbezoek van kinderen belemmert en vroegtijdige schoolverlating in de hand werkt. Een ander knelpunt voor 'illegale' kinderen betreft de toegankelijkheid van het onderwijs. Gebleken is namelijk dat mensen uit het onderwijsveld onvoldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving betreffende 'illegale' kinderen, zodat zij vaak niet weten dat 'illegale' kinderen tot hun achttiende jaar mogen instromen in het onderwijs. Ook wordt er soms gedacht dat het onwettig of verboden is om aan 'illegale' kinderen les te geven. Ook praktische problemen als het ontbreken van een sofinummer (thans:burgerservicenummer), tewerkstellingsvergunning, verzekeringen en andere documenten maken dat de toegang tot het onderwijs voor 'illegale' kinderen niet volledig gewaarborgd is.

Scholen lopen door het ontbreken van documenten van de ouders van de 'illegale' kinderen in sommige gevallen ook bekostiging mis, wat reden kan zijn om deze kinderen te weigeren. Ten slotte laten ouders van 'illegale' kinderen hen soms niet naar school gaan uit angst om opgepakt te worden, omdat zij niet weten dat de kinderen naar school mogen of omdat zij onvoldoende geld hebben om de schoolkosten te betalen.

Samengevat komt hun betoog erop neer dat er geen gelijke voorzieningen zijn voor 'illegale' leerlingen als voor andere kinderen in Nederland, hetgeen in strijd is met artikel 2 (non-discriminatie) van het Verdrag voor de Rechten van het Kind. In hun voetsporen meen ik dat het recht op onderwijs een lege huls is zolang 'illegale' kinderen geen recht hebben op dezelfde voorzieningen (tegemoetkomingen in studiekosten, passend onderwijs en opvang) als andere kinderen.

## Slot

Dat anno 2007 een kinderboekje verschijnt waaruit blijkt dat een kind zonder verblijfs-status, maar mét recht op onderwijs en de plicht tot het volgen van onderwijs, in de praktijk toch uit de school wordt gehouden, is maar één kleine aanwijzing voor de vaststelling dat een aantal feitelijke ongelijkheden en een reël bestaande angst om ontdekt te worden als illegale vreemdeling, toch kennelijk niet het absolute recht op onderwijs dat de internationale verdragen beloven, waarmaken. De noodzaak van goede informatievoorziening die de angst kan wegnemen, werd al in 2002 erkend door toenmalig onderwijsminister Van der Hoeven, maar is nog steeds aanwezig.<sup>29</sup>

28 In schooljaar 2005/2006 is het lesgeld voor het gehele voortgezet onderwijs afgeschaft en voor deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs tot 18 jaar. Dit betekent dat voor het volgen van basisonderwijs én voortgezet onderwijs geen eigen bijdrage wordt gevraagd door de overheid.

29 Niet-dossierstuk 2002-2003, ocw0201016.